



Giornata mondiale dell'Alimentazione 2011
Discussion paper

Verso una nuova governance del commercio del cibo e delle materie prime alimentari*

a cura di **Alberto Zoratti e Monica Di Sisto** per Fair, organizzazione di commercio equo e di economia
solidale (www.faircoop.it).¹

¹ Discussion paper a cura di Alberto Zoratti e Monica Di Sisto per [Fair], organizzazione di commercio equo e di economia solidale (www.faircoop.it). Fair è parte del consorzio europeo Creating Coherence on Trade and Development, (www.creatingcoherence.org) finanziato dall'Unione Europea. Questo lavoro di analisi sul prende le mosse dalla precedente iniziativa di Educazione allo sviluppo finanziata dalla DCGS "Economie solidali: Aiuto al commercio come strumento di sviluppo" AID 8927.

Si autorizza senza alcuna eccezione la DCGS del Ministero degli Esteri all'utilizzo e alla pubblicazione pro bono del documento, rispettandone l'integrità. L'Unione Europea e la DCGS non sono responsabili per i contenuti e le affermazioni riportate nel documento, che vanno ricondotti nella loro interezza ai soli autori.



Member of
the World
Fair Trade
Organization

fair _ società cooperativa sociale _
sede legale _ via san luca 12/38 _ 16124 genova _ italy
sede operativa: via dei sabelli 15 _ roma
tel. +39 010256948 _ fax +39 0102516507 _ www.faircoop.it
p.iva 01585470998 _ albo società cooperative n° A167241

Il numero degli affamati che torna a crescere e le rivolte per il cibo che si moltiplicano negli ultimi anni, come in un rinnovato Medioevo, stanno disseminando instabilità intorno a tutto il pianeta. Queste esplosioni quasi sempre improvvisate di rabbia e violenza popolare, mostrano nel modo peggiore ma più evidente che la sicurezza alimentare e la possibilità di alimentarsi delle fasce sociali più povere possono precipitare sotto i colpi dei picchi dei prezzi alimentari, considerando che proprio il cibo assorbe la grande parte del loro scarso reddito. La volatilità dei prezzi alimentari, una vera sfida per la capacità politica degli Stati nazionali, è il risultato di problemi strutturali di funzionamento dei mercati, e non soltanto di quelli agricoli o alimentari. Queste cause, di breve, medio e lungo periodo sono da tempo al centro dell'agenda delle organizzazioni multilaterali competenti, ma sono ancora tutte da superare. Risposte politiche scoordinate agli shock (sempre più spesso ambientali o sociali) che colpiscono domanda e/o offerta, insieme a una pressione speculativa crescente sulle commodities agricole, stanno contribuendo ad esacerbare la crisi.

L'elaborazione di un nuovo Global Strategic Framework del Committee on Food Security (Cfs) delle Nazioni Unite insediato all'interno della Fao e partecipato da un'ampia rappresentanza delle diverse costituenti della società civile attraverso il Civil Society Mechanism (CSM), offre un'occasione unica di condividere una nuova visione di governance globale, regionale e nazionale del commercio dei prodotti alimentari e delle commodities agricole. Ci viene porta, come società civile, un'opportunità importante di disegnare modelli più efficaci di regolazione di questo specifico tipo di mercati, così sensibili ed essenziali all'affermazione del diritto alla sicurezza e alla sovranità alimentare di milioni di abitanti del pianeta. Questo contributo avanza alcune considerazioni e una proposta complessiva per spostare il baricentro della governance del commercio del cibo e delle commodities agricole dall'Organizzazione mondiale del commercio (Omc/Wto) al CFS.

1. I piccoli produttori, le filiere globali e la lezione del Commercio equo e solidale

Le realtà dell'agricoltura contadina e familiare stanno letteralmente sfamando il pianeta. Esse costituiscono la maggior parte delle aziende agricole nei Paesi in via di sviluppo, e specialmente in Asia e in Africa, ma anche nella nostra Italia². Tutte insieme si stima che supportino direttamente tra 1,5 e 2 miliardi di persone e che producano la maggior parte del cibo consumato nei paesi in via di sviluppo. Le donne rappresentano una grande parte della forza lavoro rurale, raggiungendo una percentuale del 40% dei lavoratori dei Paesi in via di sviluppo, ma anche le principali vittime della povertà. Il principale problema che si deve affrontare, se si vuole davvero assicurare un reddito dignitoso e stabile a questa parte della popolazione globale, è quello di garantire loro mercati stabili, prezzi costanti e remunerativi che possano rappresentare un'entrata sufficiente a coprire i bisogni essenziali delle famiglie e delle comunità, soprattutto quando la struttura della domanda di cibo e di commodities agricole che sta cambiando e tende a favorire sempre di più le grandi concentrazioni d'impresa e di capitale. La domanda centrale cui dobbiamo rispondere è chiara ed impossibile da eludere: quali sono i mercati più adatti ad assicurare il diritto al cibo, alla sovranità alimentare e al lavoro dignitoso dei produttori dell'agricoltura contadina e familiare e alle loro comunità? Quali modelli e quale governance del commercio ci consente di anteporre le persone, i loro diritti e il loro benessere, ai profitti? E ancora: come affrontare e risolvere gli impatti negativi che hanno avuto su molti di essi l'integrazione verticale delle filiere che si è tradotta in monopolio e controllo monopolistico di pochi gruppi sul cibo e la vita di tutti noi?

Il Commercio equo e solidale è nato ormai oltre cinquant'anni fa per rafforzare il peso dei produttori all'interno delle filiere. Lo schema classico è quello che vede un'organizzazione di cooperazione (spesso un'Ong) organizzare in cooperative dei piccoli produttori offrendo loro nicchie di mercato protetto con contratti a prezzi stabili e di lungo periodo, sostenendoli nella formazione, nell'infrastrutturazione commerciale ma anche sociale delle loro realtà, nei casi più riusciti delle loro intere comunità. Dai tempi dei pionieri ad oggi, però, il commercio è molto cambiato: la concentrazione societaria della distribuzioni e, da ultimo, la pressione speculativa sulle commodities, stanno spingendo al paradosso tutte le sue contraddizioni. Pensiamo, ad esempio, al prezzo del caffè: negli Stati Uniti, che vedono in giganti globali come Starbucks alcuni dei

² Cfr VI Censimento generale dell'agricoltura <http://censimentoagricoltura.istat.it/>

principali acquirenti del caffè equo certificato Fairtrade, il prezzo al dettaglio è circa del 20% superiore alla media degli ultimi 20 anni e del 57% più caro della media di borsa dello stesso periodo. I produttori dichiarano alla stampa di assistere a una vera caduta della manna. Ironia della sorte vuole che proprio quei contadini che avevano visto fino all'altroieri nelle cooperative dell'equo o del biologico un prezzo migliore e l'unica via d'uscita al rapporto faccia a faccia con i coyotes, cioè con gli emissari delle grandi transnazionali e le loro trattative al massimo ribasso, oggi preferiscono uscire dalle cooperative e vendere ai nemici di un tempo. Risultato: le strutture cooperative entrano in crisi e gli emissari dei giganti del caffè stanno tornando ad essere gli unici a dettare le regole. Senza pensare all'impatto di questa emorragia sui programmi di formazione, di assistenza sanitaria, di sicurezza sociale che le attività delle cooperative garantivano alle comunità locali. E che nessuno, nel momento in cui chiudono, continua a finanziare, tantomeno i loro Stati, in cronica e annosa crisi di solvenza e bilancio. Morale: comprare e vendere da soli non bastano a mettere al sicuro i territori dalle evoluzioni del mercato e dalla scarsa lungimiranza degli interessi privati.

C'è bisogno di strategia, di governo efficace e avveduto dei fenomeni economici, se l'obiettivo finale non è quello di una contabilità spicciola di opportunità colte e perdute, ma il raggiungimento di un benessere diffuso e condiviso nei limiti delle risorse del pianeta attraverso un modello più saggio di gestione della produzione, della distribuzione e del consumo di cibo e di commodities agricole. Questo, siamo convinti, significa molto di più che garantire una migliore qualità o rispettare standard, pure i migliori disponibili persino nell'Equosolidale, il nostro terreno d'elezione come organizzazione. Significa, al contrario, strutturare un nuovo tessuto commerciale per il cibo e le commodities alimentari basato su un'agricoltura contadina e familiare non industriale, una trasformazione ma soprattutto una distribuzione diverse da quelle attuali.

Decentralizzare i sistemi distributivi e accorciare la filiera tra produttori e consumatori costituiscono una sfida sociale, oltre che ambientale, basata su una nuova relazione all'interno delle comunità e dei territori, tra territori, tra questi e i diversi livelli istituzionali chiamati a garantire il diritto al cibo e alla sovranità alimentare. Una sfida che ci spinge a rideclinare l'intervento istituzionale non in chiave municipale, intimistica, ma con una globalità solidale, sostenibile e consapevole del limite da porre al denaro e alle sue logiche di fronte alla sfida ultima della possibilità di vita sul pianeta e della sua.

2. Wto: non è la scelta giusta

La crescente concentrazione nel settore agroalimentare del potere di mercato in pochi gruppi ha attirato l'attenzione del Rapporteur delle Nazioni Unite sul Cibo Olivier de Schutter, che nella 13 sessione del Consiglio Onu sui diritti umani ha detto a chiare note che i piccoli produttori operano in condizioni di svantaggio proprio a causa del numero limitatissimo di compratori globali. In questa situazione le speculazioni, la volatilità dei prezzi, ma anche la lentezza di risposta politica delle istituzioni si dimostrano letali per i produttori dell'agricoltura contadina e familiare. Qualcosa che gli oltre 10 anni di operatività dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (Wto) sono ben lungi dal veder risolti. L'accordo commerciale arrivato al termine dei negoziati dell'Uruguay Round ha messo in piedi un pacchetto di regole e avviato una riduzione di dazi e tariffe sui prodotti agricoli tra i Paesi membri (oggi sono 153) che ha spinto una liberalizzazione di questi mercati senza aver intaccato alcuni dei loro limiti. L'articolo 20 dell'Accordo agricolo (AoA) prevedeva, infatti, che la riforma dei mercati di settore venisse riavviata alla fine del 1999. La Dichiarazione ministeriale di Doha, arrivata dopo gli attentati alle Torri gemelle con l'idea che attraverso il libero commercio si sarebbero diffuse nel mondo rinnovata pace e prosperità, ha posto delle deadline e degli obiettivi di liberalizzazioni a tutt'oggi sono bloccati a Ginevra da un fuoco serrato di veto incrociati.

Usa e Ue non vogliono perdere gli spazi produttivi e commerciali consolidati dopo la grande guerra, sull'eredità coloniale, a colpi di sussidi e di piani d'investimento. I Paesi emergenti – Cina, India e Brasile in testa – pretendono pari opportunità in nuovi settori come quello dei prodotti industriali e dei servizi, in cambio dell'accesso dei vecchi "big" ai propri mercati in crescita proprio perché ben protetti. Infine ci sono i Paesi meno sviluppati, e in particolare quelli africani, per i quali anche una singola cassetta in più proveniente dai Paesi esportatori agricoli più forti si traduce quasi automaticamente in fame e relativa sommosa, da evitare decisamente in questi tempi già tanto turbolenti. E succede così che il livello di governo – quello commerciale multilaterale - che dovrebbe essere il più adatto, il più flessibile, più capace di rispondere efficacemente e

rapidamente ai cambiamenti strutturali e agli shock del mercato, languisca in una fissità scoraggiante. Ci apprestiamo all'VIII Conferenza ministeriale, convocata a Ginevra per dicembre, con i Paesi membri che dichiarano di voler cogliere almeno "un parziale raccolto" da questi negoziati ormai decennali, ma con nessuno che abbia avanzato negli ultimi mesi una proposta compiuta su come intervenire nel mercato per rispondere alla volatilità dei prezzi.

Quello che si sa per certo è che in nessuno dei testi legali della Wto si sta tenendo conto delle indicazioni che dal 2005 gli stessi esperti della Fao nella nota tecnica "No. 14: *Towards appropriate agricultural trade policy for low income developing countries*" hanno rivolto ai Paesi membri della Wto per proteggere concretamente la vita e il ruolo strategico delle popolazioni rurale e povera urbana all'interno dei negoziati agricoli:

a) I fallimenti di ampie proporzioni del mercato nei paesi più poveri necessitano di decisi interventi degli Stati, compresa la protezione all'ingresso dei prodotti agricoli.

Gli esperti compilavano nella nota una lunga lista dei fallimenti economici e sociali del mercato cosiddetto liberalizzato nei Paesi in via di sviluppo. Alla luce di questi, con l'obiettivo di produrre surplus per facilitare la generazione di attività a più alto valore aggiunto, motore della diversificazione commerciale, essi suggerivano di non trascurare alcuno dei possibili strumenti pubblici – dagli investimenti statali, al public procurement, al blocco delle importazioni, alle barriere doganali, per proteggere economie in transizione dalle prime fasi a quelle più mature dello sviluppo".

b) L'agricoltura è un forte motore di sviluppo, ma se legata ai mercati locali

Gli esperti Fao rilevavano forti collegamenti tra le dinamiche di consolidamento del tessuto agricolo e quelle di riduzione della povertà. Lo sviluppo rurale può avere un impatto incredibilmente positivo perché può stimolare un aumento della domanda interna, attraverso un miglioramento del reddito agricolo, e nel frattempo sostenere un avanzamento di altri settori. "In pratica ci sono poche alternative all'agricoltura come motore di miglioramento delle condizioni generali di un territorio alle prime fasi dello sviluppo", affermavano gli esperti. A condizione, però, si legge più avanti, "che questo settore sia solidamente legato al tessuto economico locale", e che questo "ricco collegamento" sarà generato soprattutto dall'intensità occupazionale del settore più che da quella di capitali o di tecnologie nel modello di produzione, a causa di una più giusta distribuzione dei guadagni, da una rete di consumo che privilegi i prodotti e servizi locali a quelli d'importazione".

c) le esportazioni da sole non sono la soluzione per la riduzione della povertà

Se è un dato che la produttività delle aziende locali deve crescere per rispondere alla sfida della crescita demografica, ciò deve avvenire grazie a un modello produttivo vocato all'esportazione, o alla sostituzione dei prodotti importati con altri locali? Secondo gli esperti Fao, quello che conta è la dimensione del settore: "dove il settore agricolo – spiegano - rappresenta una larga parte dell'economia, una riduzione rapida delle protezioni si può tradurre in disoccupazione e abbandono delle campagne. Se il settore è parte modesta dell'intero sistema economico, la disoccupazione generata può essere riassorbita, ma il numero delle persone espulse dal mercato del lavoro in questo modo che ne rimangono fuori sarà comunque più piccolo di quello rimpiegato".

d) Una piena occupazione è più importante di cibo a buon mercato

La protezione dei mercati nei Paesi in via di sviluppo è spesso scoraggiata dall'approccio neo-liberal perché spinge ad un aumento tendenziale dei prezzi che colpisce i poveri delle aree urbane. Gli esperti FAO, tuttavia, concludono che l'impatto dell'intervento politico nella gestione delle dinamiche di mercato sul reddito reale sia più importante del suo influsso sui prezzi.

e) La centralità di mercati (interni) locali e regionali

In Paesi poveri come quelli dell'Africa Subsahariana, i mercati domestici per prodotti ad alto valore aggiunto non esistono oppure sono molto giovani e poco strutturati. Al contrario la maggior parte dei contadini dell'agricoltura familiare lavora con colture che sono competitive rispetto al mercato dell'export. Se, però, le

tariffe sono abbastanza alte da proteggere queste produzioni dal dumping nel mercato interno, queste colture possono spingere a una maggiore strutturazione del tessuto economico locale nel suo complesso, a breve e medio termine, più rapidamente del mercato internazionale considerando che produrre per il mercato interno è assai meno rischioso per gli operatori dell'agricoltura contadina e familiare ed evita il problema della corrispondenza ai complessi standard corporate.

3. CFS: una possibilità di svolta per la governance globale del cibo

Se consideriamo che tutti i punti di priorità evidenziati nel paragrafo precedente sono, nei fatti, illegali o limitati fortemente nell'agibilità per mancanza di spazio politico adeguato all'interno del sistema commerciale promosso e spinto dai Paesi membri all'interno della Wto, capiamo che per raggiungere una governance adeguata alla sfida della sovranità alimentare per tutti è fondamentale pensare a modelli alternativi di governo del sistema agroalimentare rispetto a quelli attuali. Il documento che ha compiuto il processo di riforma del CFS stabilisce che un compito importante per il Comitato rinnovato deve essere: "Sviluppare un Global Strategic Framework for Food Security (d' seguito GSF) and Nutrition per migliorare il coordinamento e l'azione sincronizzata di guida di un ampio spettro di stakeholders". L'obiettivo complessivo del GSF è di "fornire uno strumento dinamico per rilanciare il ruolo del CFS e di promuovere la sua visione come piattaforma a sostegno di azioni a livello globale, regionale e nazionale per prevenire future crisi alimentari, eliminare la fame e assicurare la sicurezza alimentare e alimenti sufficienti per tutti gli esseri umani".

Tra le cause strutturali dell'insicurezza alimentare e della malnutrizione troviamo una mancanza cronica di coerenza nella strutturazione delle politiche a livello globale come nazionale, che derivano proprio da una mancanza di governo della sicurezza alimentare. E' questa una delle cause dell'indebolimento del tessuto agricolo e alimentare globale a lungo termine che dovrà essere affrontata in via prioritaria dal CSF, stando almeno al Task team che sta lavorando alla sua agenda e al documento di programma "Trade in food and agricultural commodities, food quality and safety, nutrition and the implications for food security and nutrition".

Tra le principali sfide che dobbiamo affrontare c'è, dunque, la riforma delle politiche pubbliche e delle strutture di governo che comandano il sistema agro-alimentare – a livello locale come nazionale, europeo come globale – che riconduca il potere dei grandi gruppi all'interno di una cornice condivisa elaborata a livello multilaterale. Un sistema di misure e iniziative efficace non soltanto su scala globale, ma anche a livello regionale e locale. Le politiche commerciali pubbliche devono essere coerenti, complementari, per promuovere e proteggere i sistemi agroalimentari e le culture alimentari. Devono essere basate sul diritto al cibo, capaci di sradicare la povertà, di garantire il soddisfacimento dei bisogni umani di base e contribuire alla giustizia climatica. Oltre a questo, una buona governance per la sicurezza alimentare a livello globale, regionale e nazionale esige che tutte le voci degli stakeholders rilevanti siano ascoltate, coinvolte e tenute in considerazione nel processo politico, proprio come il Civil Society Mechanism (CSM) sta provando a garantire all'interno del CFS.

Oltre 400 persone di 120 organizzazioni di 34 Paesi d'Europa, dall'Atlantico agli Urali, al Caucaso, dall'Artico al mediterraneo, insieme a rappresentanti dei movimenti sociali e della società civile globale, dal canto loro, si sono incontrati dal 16 al 20 agosto scorso a Krems, in Austria, per fare autonomamente un passo avanti nella costruzione di un movimento per la Sovranità alimentare in Europa. Questo processo è stato consolidato sulle fondamenta delle Dichiarazione del Forum per la Sovranità alimentare di NyéléNY 2007 che ha strutturato una prima cornice globale per la sovranità alimentare: il diritto dei popoli di definire democraticamente il proprio sistema agroalimentare a partire da che cosa mangiare e produrre, senza danneggiare altri popoli o l'ambiente. La Dichiarazione di Krems siega che c'è bisogno di un quadro legale chiaro che garantisca, in via prioritaria, prezzi giusti e stabili ai produttori, promuova un'agricoltura ad elevato contenuto ecologico, internalizzandone le esteriorità ambientali e sociali all'interno dei prezzi. Tutti obiettivi irraggiungibili senza una ristrutturazione decisa del sistema delle politiche commerciali a livello globale, regionale e locale.

Mentre la FAO e le altre agenzie delle Nazioni Unite dovranno continuare a lavorare al monitoraggio globale della fame e della malnutrizione, il GSF dovrà offrire una direzione agli Stati prendendo la leadership di nuovi negoziati per un accordo multilaterale leggero sul commercio del cibo e delle commodities alimentari, radicalmente diverso da quello attualmente in discussione alla Wto. Non abbiamo bisogno di un Club di Paesi, ma del massimo livello di governance disponibile, le Nazioni Unite, per contrastare la seria crisi alimentare,

sociale ed ambientale che colpisce il pianeta. Il CFS può essere quel nuovo spazio dove ridisegnare i ruoli degli Stati che dovranno non soltanto costruire infrastrutture, informazione, e “un buon ambiente per il business”, come vorrebbe la Wto, ma riassumere responsabilità e profilo pubblico per espandere le proprie competenze e collegare più strettamente le priorità dell’economia a quelle dello sviluppo umano.